

# UNDANG-UNDANG POKOK AGRA- RIA SEBAGAI DASAR KESATUAN HUKUM PERTANAHAN

Oleh: Suyitno

## 1. PENDAHULUAN

Kehidupan Bangsa Indonesia bercorak agraria, dalam arti di samping penduduknya sebagian besar tinggal di pedesaan, juga hidup dari bercocok-tanam. Mengingat arti pentingnya tanah bagi kehidupan, sejak dahulu penggunaan tanah telah diatur yaitu berdasarkan hukum adat. Sebagai akibat penjajahan Bangsa Belanda, hukum pertanahan kemudian bersifat dualistis, dengan berlakunya hukum adat di samping hukum pertanahan yang didasarkan atas hukum barat yang tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah penjajahan. Keadaan yang demikian dalam Negara Republik Indonesia jelas bertentangan baik dengan Pancasila maupun Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, sumber alam tempat bergantungnya kehidupan Bangsa Indonesia diatur dalam pasal 33 ayat (3) yang menyebutkan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan dasar, ketentuan-ketentuan dari Undang Undang Dasar 1945 masih memerlukan peraturan perundang-undangan lebih lanjut dalam pelak-

sanaannya, dalam hal ini salah satunya yaitu Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang "Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria" yang lebih terkenal dengan sebutan Undang Undang Pokok Agraria atau UUPA dan mulai berlaku tanggal 24 September 1960.

Menurut Penjelasan Umumnya salah satu tujuan pembentukan ialah meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan. Realisasi pencapaian tujuan tersebut dengan:

### a. mencabut secara tegas:

- 1) Agrarische Wet (S 1870 - 55) sebagai termuat dalam pasal 51 Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie (S 1925 - 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
- 2) a) Domeinverklaring tersebut dalam pasal 1 Agrarisch Besluit (S 1870 - 118);  
b) Algemene Domeinverklaring tersebut dalam S 1875 - 119a;  
c) Domeinverklaring untuk Sumatera tersebut dalam pasal I dari S 1874 - 94f;

d) Domeinverklaring untuk keresidenan Menado tersebut dalam pasal I dari S 1877 - 55;

e) Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo tersebut dalam pasal I dari S 1888 - 55;

3) Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 Nomor 29 (S 1872 - 117) dan peraturan pelaksanaannya;

4) Buku ke II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya undang-undang ini;

b. mengambil hukum adat sebagai hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa sebagai disebutkan dalam pasal 5 UUPA;

c. memuat ketentuan-ketentuan konversi sebagaimana disebut dalam Diktum Kedua Pasal I sampai dengan Pasal IX UUPA.

Dengan ketentuan-ketentuan di atas khususnya ketentuan-ketentuan konversi, hak-hak atas tanah yang semula berpokok pada ketentuan-ketentuan dalam Buku II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia dan hak atas tanah yang semula telah diatur menurut hukum adat, status hak atas tanahnya dikonversi (dilakukan perubahan-

an) menjadi satu golongan hak atas tanah yang sesuai dengan yang telah ditetapkan/diatur di dalam UUPA. Namun kenyataan menunjukkan bahwa hingga kini meskipun UUPA sudah berlaku hampir tiga dasa warsa, masih saja dikenal adanya hak-hak atas tanah adat, misalnya hak milik atas tanah adat. Mendasarkan uraian di atas, masalahnya mengapa hingga sekarang ini masih banyak dijumpai adanya hak milik atas tanah adat, yang berarti masih ada dualisme hak milik yaitu yang satu berdasarkan UUPA dan lainnya berdasarkan hukum adat? Apakah dengan demikian sudah dapat dikatakan ada kesatuan hukum pertanahan?

Dari pembahasan ini diharapkan akan memberikan gambaran yang dapat menghilangkan keraguan terhadap maksud/tujuan pembentukan UUPA untuk meletakkan dasar-dasar yang memberikan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan yang dapat mengfungsikan sumber alam demi tercapainya sebesar-besar kemakmuran/kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

## 2. PEMBAHASAN

### a. Hukum pertanahan

Pengertian antara tanah dengan agraria sering dikecaukan. Agraria dahulu ada yang mengartikan dengan "ager/akker" yang berarti tanah pertanian/ladang. Namun juga ada pula yang mengartikan agraria sebagai soal-soal perta-

nian, sehingga kalau terdengar perkataan agraria segera tertuju pikirannya pada pertanian atau kemudian jika dikatakan hukum agraria dapat diartikan sebagai hukum pertanian. Utrecht dalam bukunya "Pengantar Dalam Hukum Indonesia" mempergunakan istilah hukum agraria sebagai sinonim dari hukum tanah atau pengertian hukum agraria disamakan luas/isinya dengan hukum tanah.

Mendasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum positif sebagai diatur dalam pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 dan pasal-pasal dalam UUPA, tampak bahwa pengertian agraria tidak sama dengan tanah. Pasal 5 UUPA menyebutkan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang..... dan seterusnya. Dari sebagian bunyi pasal 5 UUPA tampak bahwa yang diatur dalam hukum agraria meliputi bumi, air dan ruang angkasa, atau dengan kata lain dapat dikatakan pengertian agraria itu meliputi bumi, air dan ruang angkasa. Namun jika dikaitkan dengan pasal 1 ayat (2) UUPA yang bunyinya menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional, maka kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa adalah merupakan bagian

yang tidak terpisahkan dengan keberadaan bumi, air dan ruang angkasa yang menurut pasal 5 UUPA merupakan obyek pengaturan hukum agraria. Mengambil isi ketentuan di atas, dapat dikatakan bahwa pengertian hukum agraria menurut hukum positif adalah hukum yang mengatur bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Jika demikian apakah dapat dikatakan pula bahwa tanah itu sama dengan pengertian agraria diatas?

Dalam pasal 1 ayat (4) UUPA disebutkan bahwa dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Selanjutnya dalam pasal 4 ayat (1) UUPA juga disebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah... dan seterusnya. Dari isi dua pasal diatas kiranya dapat diketahui bahwa yang dimaksudkan dengan pengertian tanah adalah terbatas pada permukaan bumi saja yang merupakan bagian kecil dari bidang keagrariaan yang meliputi bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, atau disimpulkan lebih lanjut bahwa hukum tanah itu tidak identik dengan hukum agraria, bahkan merupakan bagian atau cabang dari hukum agraria.

Kekaburan pengertian istilah hukum agraria dengan hukum pertanahan kiranya dapat dimengerti

karena selama ini urusan pertanahan ditangani oleh suatu lembaga yang disebut Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, sedangkan bagian-bagian lainnya dari bidang keagrariaan ditangani oleh lembaga-lembaga lain, misalnya Departemen Kehutanan, Departemen Pertambangan, Departemen Pertanian dan sebagainya. Dengan telah dialihkannya urusan bidang pertanahan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri kepada Badan Pertanahan Nasional di bawah pimpinan seorang Kepala yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 lebih jelas pengertian dari tanah yang merupakan bagian kecil bidang keagrariaan, sehingga hukum pertanahan adalah hukum yang mengatur persoalan-persoalan yang menyangkut bidang tanah yang sekarang ini diurus/ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, suatu lembaga yang non departemen atau lebih singkat disebut BPN.

#### **b. Dasar kesatuan hukum pertanahan**

Sebagai telah diterangkan di atas, sebelum berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), terdapat dualisme hukum agraria (pertanahan) yang mengadakan perbedaan antara hak-hak atas tanah menurut hukum barat dan hak-hak atas tanah menurut hukum adat, yang berarti pula membedakan antara orang-orang bumiputera

dengan orang-orang non bumiputera dalam hal pemilikan suatu hak atas tanah. Keadaan demikian jelas bertentangan dengan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu UUPA yang dimaksudkan sebagai undang-undang organik dari ketentuan dasar pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 dimaksudkan pula untuk menghilangkan dualisme hukum agraria (pertanahan) dan secara sadar hendak mengadakan kesatuan hukum pertanahan sesuai dengan keinginan rakyat sebagai bangsa yang satu. UUPA yang merupakan ketantuan pokok-pokok bidang keagrariaan dan sebagai dasar-dasar penyusunan hukum agraria nasional sehingga dapat memberikan kepastian hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, di samping mencabut berlakunya ketentuan-ketentuan hukum tanah barat, mengatur hak-hak atas tanah yang ada saat diberlakukannya dengan ketentuan-ketentuan konversi sebagaimana dimuat dalam Diktum Keduanya. Tujuan diadakan konversi disamping untuk mencapai unifikasi/kesatuan mengenai hak-hak atas tanah juga merupakan suatu tindakan untuk melikridasi hak-hak asing yang banyak macamnya.

Pada azasnya konversi terjadi karena hukum, yaitu sejak tanggal 24 September 1960 atas hak-hak yang pada tanggal 24 September 1960 masih ada/berlaku. Namun dengan adanya ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 2 tahun 1960 yang mendasarkan pada

Pasal IX Ketentuan Konversi Dik-  
tum Kedua UUPA, mewajibkan pe-  
memang hak datang ke Kepala Kan-  
tor Pendaftaran Tanah untuk mem-  
buktikan kewarganegaraannya un-  
tuk keperluan kepastian jika orang  
yang bersangkutan menginginkan  
tanahnya dikonversi. Peraturan  
Menteri Agraria Nomor 2 Tahun  
1960 tentang "Pelaksanaan bebera-  
pa ketentuan Undang Undang Po-  
kok Agraria", dalam bab II-nya  
mengatur pelaksanaan ketentuan-  
ketentuan konversi atas hak-hak  
yang didaftar menurut Overschrij-  
vingsordonnantie yaitu: hak eigen-  
dom, hak opstal dan erfpacht serta  
hak gebruik dan vruchtgebruik di  
samping hak-hak yang tidak didaf-  
tar menurut Overschrijvingsordon-  
nantie yaitu: hak agrarisch eigen-  
dom, hak gogolan/pekulen/sang-  
gan dan hak concessie dan hak se-  
wa. Sehubungan dengan itu maka  
pelaksanaan konversi untuk hak-  
hak atas tanah bekas hak barat yang  
menurut Peraturan Menteri Agraria  
Nomor 2 Tahun 1960 secara tegas  
diwajibkan dalam waktu tertentu,  
dapat dikatakan bahwa sekarang ini  
boleh dikatakan sudah selesai.

Pelaksanaan konversi bekas  
hak-hak Indonesia atas tanah seba-  
gai disebut dalam pasal II dan VI  
Ketentuan Konversi pada Dik-  
tum Kedua UUPA menjadi hak milik,  
hak guna usaha, hak guna bangun-  
an atau hak pakai dapat dikonversi  
dengan ditegaskan menurut Per-  
aturan Menteri Pertanian dan Agra-  
ria Nomor 2 Tahun 1962 tentang  
"Penegasan konversi dan pendaf-

taran bekas hak-hak Indonesia atas  
tanah" dan didaftarkan menurut  
ketentuan Peraturan Pemerintah  
Nomor 10 Tahun 1961 tentang  
"Pendaftaran Tanah", sepanjang  
Peraturan Pemerintah tersebut su-  
dah mulai diselenggarakan di  
daerah yang bersangkutan. Dari ke-  
tentuan pasal 1 Peraturan Menteri  
Pertanian dan Agraria Nomor 2  
tahun 1962, tidak ada ketentuan ka-  
pan konversi bekas hak-hak Indone-  
sia atas tanah itu harus dilaksana-  
kan, akan tetapi hanya dikatakan  
sepanjang ada permohonan dari  
para pemegang hak serta Peraturan  
Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961  
tersebut sudah mulai diselenggara-  
kan di daerah yang bersangkutan.  
Padahal jika memperhatikan keten-  
tuan pasal 19 ayat (3) UUPA jo.  
pasal 1 dan 2 Peraturan Pemerintah  
Nomor 10 tahun 1961, penyelengga-  
raan pendaftaran tanah tersebut ti-  
dak dilaksanakan secara serentak,  
namun secara tertahap, desa demi  
desa dengan mengingat:

- keadaan negara dan mesyarakat;
- keperluan lalu lintas sosial-eko-  
nomis, serta
- kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan  
Menteri Agraria.

Jika dibandingkan, pelaksanaan  
konversi bekas hak-hak barat dibe-  
rikan jangka waktu dengan adanya  
sanksi tegas, maka pelaksanaan  
konversi bekas hak-hak Indonesia  
atas tanah tidak ditetapkan jangka  
waktunya kapan harus dilakukan,  
namun masih hanya menunggu  
yang berkepentingan mengajukan

permohonan penegasan dan pendaf-  
taran sehingga belum adanya per-  
mohonan penegasan dan pendaftar-  
an hak-hak Indonesia atas tanah ti-  
dak mengakibatkan diberikannya  
sanksi seperti pelaksanaan konversi  
bekas hak-hak barat. Untuk menun-  
jukkan sudah atau belum dilaksana-  
kan konversi bekas hak-hak Indone-  
sia atas tanah, dapat ditanyakan  
apakah tanah yang bersangkutan  
sudah bersertifikat? Jika tanah  
yang bersangkutan belum dileng-  
kapi dengan sertifikat, akan tetapi  
baru dapat ditunjukkan surat  
petok/pipil/kohir pembayaran pa-  
jak atau surat-surat model D, model  
E atau model C saja, berarti tanah  
yang bersangkutan adalah tanah  
hak-hak Indonesia atau hak atas ta-  
nah adat yang belum dimohonkan  
konversi. Masih banyaknya hak-  
hak Indonesia atas tanah yang be-  
lum dimohonkan konversi oleh para  
pemegang haknya, hal ini dimung-  
kinkan, karena menurut Prof. Su-  
dikno kekuatan berlakunya hukum  
di dalam masyarakat ada dua ma-  
cam, yaitu:

- 1) menurut teori kekuatan (Machts  
theorie), hukum mempunyai ke-  
kuatan berlaku sosiologis apa-  
bila dipaksakan berlakunya oleh  
penguasa, terlepas dari diterima  
ataupun tidak oleh warga ma-  
syarakat;
- 2) menurut teori pengakuan (Aner-  
kennugs Theorie), hukum mem-  
punyai kekuatan berlaku sosio-  
logis apabila diterima dan diakui  
oleh warga masyarakat (Soedik-  
no Mertokusumo, 1985; 73).

jika ditinjau dari dua theorie di  
atas, kiranya berlakunya ketentuan  
konversi untuk bekas hak-hak atas  
tanah barat menurut Machts  
Theorie, yaitu dipaksakan dengan  
diikuti pemberian sanksi, sedang-  
kan berlakunya ketentuan konversi  
untuk bekas hak-hak Indonesia atas  
tanah dapat didasarkan pada teori  
pengakuan (Anerkennungs theorie)  
yaitu diserahkan atas dasar peneri-  
maan masyarakat untuk melaksana-  
kan atau mentaati ketentuan hukum  
yang berlaku. Namun perlu pula di-  
ketahui bahwa warga masyarakat  
mau menerima atau patuh terhadap  
hukum ada beberapa sebabnya,  
yaitu:

- 1) karena mengharapkan imbalan  
tertentu atau sebagai usaha un-  
tuk menghindarkan diri dari ke-  
ungkinan kena sanksi apabila  
norma itu dilanggar;
- 2) karena ingin memelihara hu-  
bungan baik dengan kelompok  
sebab apabila tidak dapat dike-  
luarkan dari kelompok masyara-  
kat itu;
- 3) karena merasa bahwa kepenting-  
an terpenuhi atau setidaknya ter-  
lindungi oleh hukum;
- 4) karena kaedah hukum itu ter-  
nyata sesuai dengan nilai-nilai  
yang menjadi pegangan warga  
masyarakat (Soerjono Soekan-  
to, 1980; 229-231).

Jika dikaitkan dua teori kekuatan  
berlakunya hukum di dalam masya-  
rakat di atas dengan sebab-sebab  
warga masyarakat patuh terhadap  
hukum, maka dapat dikatakan bah-

wa sebab 1) dan 2) lebih dekat dengan teori kekuatan (*Machts theorie*) dan sebab 3) dan 4) lebih dekat dengan teori pengakuan (*Anerkennungs theorie*).

#### c. Dasar kesederhanaan hukum pertanahan

Dualisme hukum agraria (pertanahan) merupakan kendala tercapainya tujuan negara, yaitu masyarakat adil dan makmur. Sehubungan dengan itu maka UUPA baik dalam konsiderans, batang tubuh maupun penjelasannya memberikan petunjuk mengenai pembangunan hukum agraria (pertanahan). Dalam konsiderans disebutkan bahwa perlu adanya hukum agraria nasional yang:

- 1) berdasar atas hukum adat tentang tanah, yang sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- 2) harus memberi kemungkinan akan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud di atas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam soal agraria;
- 3) harus mewujudkan penjelmaan dari Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai azas kerohanian Negara dan cita-cita Bangsa seperti

yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar; 4) harus pula merupakan pelaksanaan dari Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, sehingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan Bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong.

Selanjutnya dalam Penjelasan disebutkan bahwa hukum agraria baru harus sesuai dengan kesadaran hukum dari seluruh rakyat banyak. Oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional, serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi maka hukum adat dalam pertumbuhan yang tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalistis dan masyarakat swapraja yang feodal.

Terhadap pasal 5 UUPA yang menyebutkan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, Boedi Harsono menjelaskan perkara-

taan ialah hukum adat menunjuk pada fungsi hukum adat, yaitu:

- 1) sebagai sumber utama dalam mengambil bahan-bahan bagi pembangunan hukum agraria nasional;
- 2) sebagai pelengkap hukum agraria nasional yang tertulis (Boedi Harsono, 1983;2).

Selanjutnya masih ditegaskan pula yang dimaksudkan hukum adat oleh UUPA ialah hukum aslinya golongan rakyat pribumi yang berbentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan/kekeluargaan yang berazaskan keseimbangan dan diliputi oleh suasana keagamaan. Namun tidak harus diartikan semata-mata sebagai rangkaian norma-norma hukum, akan tetapi meliputi juga sistem, konsepsi, azas-azas dan lembaga-lembaga hukumnya yang membikin hukum adat menjadi perangkat hukum positif yang berbeda dengan perangkat-perangkat hukum positif yang lain, yang membikin hukum adat menjadi hukum khas Indonesia. Azas/sistem/konsepsi/lembaga-lembaga hak atas tanah menurut hukum adat yang dituangkan dalam UUPA antara lain:

- 1) Adanya hak menguasai dari negara (pasal 2) yang diambilkan dari hak ulayat;
- 2) diberikannya hak-hak atas tanah kepada warga masyarakat yang memenuhi syarat (pasal 4)
- 3) semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (pasal 6)
- 4) pembatasan pemilikan dan atau

penguasaan tanah (pasal 7)

- 5) hanya membedakan antara WNA dan WNI (pasal 9)
- 6) wajib mengusahakan sendiri tanahnya secara aktif (pasal 10)
- 7) pengusahaan tanah secara gotong royong dengan mencegah terjadinya pemerasan demi kemakmuran seluruh rakyat (pasal 11, 12 dan 13)
- 8) hanya WNI yang mempunyai hak milik (pasal 21)
- 9) dikenalnya hak-hak atas tanah sebagai diatur pasal 16
- 10) dan lain-lainnya.

Jadi yang diambil bukannya hukum adat suatu daerah tertentu, akan tetapi ketentuan-ketentuan umum yang berlaku dan merupakan hukum adat Indonesia.

Hukum adat sebagai pelengkap dari hukum agraria nasional yang tertulis, hal ini bisa dimengerti bahwa UUPA hanya berisi ketentuan-ketentuan pokok, masih memerlukan peraturan perundang-undangan lebih lanjut untuk pelaksanaannya. Disadari tidak segera terwujud peraturan perundang-undangan dimaksud, untuk mengatasi adanya kekosongan hukum yang mungkin terjadi sehingga menimbulkan keresahan di dalam masyarakat, kiranya dapat dipergunakan hukum adat. Hukum adat yang dahulu berlaku bersama-sama dengan hukum barat, dengan UUPA tidak dicabut secara tegas, bahkan dalam konsiderans menyebutkan hukum agraria yang baru didasarkan hukum adat; lain halnya terhadap ketentuan-ketentuan hukum barat tentang tanah,

dengan berlakunya UUPA telah dicabut secara tegas, sehingga seharusnya jika tidak dapat dipergunakan dalam masa peralihan atau untuk mengisi kekosongan hukum. Penggunaan hukum adat sebagai pelengkap dalam hal adanya kekosongan hukum didasari dengan Ketentuan-ketentuan peralihan UUPA khususnya pasal 56 dan 58 UUPA.

Pasal 56 UUPA menyebutkan:

"Selama undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberikan wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam pasal 20 sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini."

Pasal 58 UUPA menyebutkan:

Selama peraturan-peraturan pelaksanaan undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu".

Dari dua pasal peralihan tersebut, jelas bahwa masih diberlakukannya hukum adat tentang pertanahan masih diperlukan UUPA, sehingga tidak berdiri sendiri yang dapat menimbulkan adanya dualisme hukum lagi. Sedangkan secara materiil, isi dari ketentuan-ketentuan hukum adat yang diambil untuk masih diberlakukan dibatasi dalam arti di

samping sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini (UUPA) juga tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, sosialisme Indonesia serta dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandak pada hukum agama. (pasal 5 UUPA).

### 3. KESIMPULAN

- a. Ketentuan-ketentuan pokok UUPA telah meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- b. Masih berlakunya hukum adat yang mengatur tanah serta masih terdapatnya lembaga hak-hak atas tanah adat dimungkinkan oleh UUPA mengingat masih belum lengkapnya peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan UUPA, dan tidak menimbulkan dualisme dengan adanya pembatasan-pembatasan oleh UUPA.
- c. Untuk segera terwujud kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan, perlu adanya partisipasi warga masyarakat.

### DAFTAR PUSTAKA

Boedi Harsono, 1983. "Penggunaan dan penerapan azas-azas hukum adat pada Hak milik atas tanah", kertas kerja pada simposium Hak milik atas

tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria, 20-22 Januari 1983 di Bandung.

Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, 1980. "Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat", Penerbit Rajawali.

Sudikno Mertokusumo, 1986. "Mengenal Hukum-Suatu pe-

ngantar", cetakan pertama, penerbit Liberty, Yogyakarta.

Sumarsono, 1965. "Himpunan Peraturan-peraturan Landreform" diterbitkan Yayasan Dana Landreform Departemen Agraria.